

Per contro, poiché il Ministero del tesoro del bilancio e della P.E., permaneva nella propria originaria interpretazione negando all'Ente la riferita titolarità di ordinatore primario della spesa, (e conseguentemente di ordinare direttamente alle Direzioni provinciali del tesoro la liquidazione dei trattamenti di pensione) insorgeva il contrasto per quanto rilevato dall'Ufficio di controllo della Corte.

A seguito dell'insorto contrasto veniva deferita la questione alla Sezione controllo Stato della Corte dei conti che con la menzionata deliberazione n.152 del 25.9.1997, nel ricusare il visto e la conseguente registrazione al suddetto D.I. n.2273 del 25.3.1996, confermava l'avviso dell'Ufficio di controllo. Il Ministero del tesoro, si adeguava con lettera del 25.2.1998 alla pronuncia della Corte sicché, anche sul piano formale, l'ANAS ha acquisito la titolarità di ordinatore primario di spesa.

Da ciò consegue che l'effettiva autorizzazione al pagamento delle pensioni ANAS, senza il visto degli Uffici di ragioneria né della Corte dei conti, è stata diramata alle Direzioni provinciali del Tesoro, dal Ministero stesso, solo in data 8.9.98 con circolare n.837, pervenuta in ANAS il 18.8.1998 e che solo da tale data si è potuto operare nell'eliminare l'arretrato dovuto al sopracitato fermo burocratico.

4.2.6 - L'attività dell' "Ufficio formazione" del personale =

L'attività dell' "Ufficio formazione" del personale dell'ANAS ha avuto inizio nel gennaio del 1996.

Attualmente detto Ufficio è inserito, come Ufficio di "staff" del Direttore centrale, nell'ambito delle competenze della Direzione centrale - Affari Generali e personale -, così come da determinazione (n.1056) dell'Amministratore, del 13.09.1996. Al medesimo Ufficio è preposto un dirigente.

L'organico è di circa 10 unità.

Le risorse per lo svolgimento di tale attività sono contenute essenzialmente nel capitolo 281 dello stato di previsione della spesa del bilancio dell'Ente ANAS.

L'Ufficio si avvale delle disponibilità del cap. 282 che riguarda spese per congressi e convegni, e ciò si verifica in particolare nel caso di convegni finalizzati alla formazione.

Negli anni 1996 - 1997 - 1998 e 1999 la dotazione media del capitolo 281 è stata di circa un miliardo di lire, e precisamente un miliardo nel 1996 e nel 1997, 750 milioni nel 1998 e 2 miliardi e 100 milioni sullo stato di previsione della spesa nel 1999.

Prima della trasformazione dell'ANAS in Ente pubblico l'attività di formazione della cessata Azienda di Stato (A.N.A.S.) era disciplinata dalla normativa vigente per le Amministrazioni dello Stato che prevedeva, tra l'altro, la partecipazione dei funzionari dell'Azienda ai corsi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con la istituzione dell'Ente, questo ha iniziato ad operare autonomamente provvedendo ad utilizzare nella migliore misura possibile le risorse disponibili.

Nel primo semestre del 1996 l'attività di formazione si è espressa con corsi di aggiornamento concernenti in particolare il personale dei quadri, e sono state approntate le prime procedure, del tutto innovative rispetto a quanto avvenuto nella cessata Azienda di Stato, intese a regolare lo svolgimento dei corsi medesimi.

In particolare si andava delineando l'oggetto della attività dell'Ufficio che doveva consistere nella progettazione dei corsi, nel reperimento e scelta dei docenti, nella loro remunerazione, nella individuazione del personale da avviare ai corsi, nella organizzazione logistica di questi ultimi con particolare impegno per la sistemazione in albergo, nel caso di personale proveniente da altre sedi, ed nell'eventuale erogazione di spese per i pasti.

Pur trattandosi di una fase di rodaggio, nel periodo relativo al secondo semestre del 1996, ben 246 dipendenti dell'Ente sono stati inseriti in attività formativa, con lo svolgimento di più di una decina di corsi riconducibili a sette tipologie fondamentali. La quasi totalità dei suddetti dipendenti apparteneva all'area quadri.

L'Ufficio formazione ha quindi agito in sintonia con gli intendimenti dell'Amministratore che successivamente, con lettera (prot. n.2488), in data 7.05.1997, ha posto il personale della categoria quadri tra i dipendenti aziendali che più necessitano di formazione.

Sempre nel secondo semestre del 1996, è stato di particolare interesse un "master" di formazione dirigenziale riservato agli ingegneri inteso alla selezione di 36 dirigenti tecnici.

Al termine di questo corso, della durata di poco più di 2 mesi, caratterizzati dalla presenza, tra i docenti, di professori universitari delle facoltà di ingegneria dell'Università di Roma, molti dei partecipanti hanno conseguito l'incarico di Dirigente presso gli uffici periferici dell'Ente.

Nel 1997 l'impegno dell'Ufficio formazione è stato ben più consistente di quello dell'anno precedente, con 73 corsi portati a termine e 1499 dipendenti formati.

Una prima differenza fondamentale tra i programmi formativi dei due periodi consiste nel fatto che nel 1997 si sono tenuti corsi su tematiche specifiche (come ad esempio la qualità e la legge Merloni) a differenza di quelli del semestre precedente caratterizzati da programmi più generici e articolati su una pluralità di materie.

Si richiamano, ad esempio, i corsi per dipendenti neo assunti che trattano vari argomenti dalla storia dell'ANAS al diritto del lavoro, e dalle legge sugli appalti pubblici alle normative aziendali.

Altra innovazione introdotta nel 1997 è stata quella relativa all'utilizzo di personale docente interno prescelto tra dipendenti interessati a sviluppare ed approfondire le conoscenze in alcune materie tanto da poter essere in grado di istruire i colleghi in corsi e seminari.

Nel 1997 la formazione esterna ha interessato 90 dipendenti, pari a meno del 10% di quelli che hanno seguito i corsi organizzati come formazione interna.

4.3 - Le considerazioni e le osservazioni dei controlli interni =

Lo Statuto dell'Ente dispone nel menzionato art.14 che: "La dotazione di personale, sia al centro che in periferia, deve essere tale da assicurare lo svolgimento dei compiti propri dell'Ente sia nell'attività di realizzazione di nuove opere sia nell'attività di vigilanza e manutenzione delle strade in esercizio. L'organico comprende anche unità di progettazione interna che possono svolgere attività di progettazione di opere ovvero di controllo dei progetti realizzati all'esterno".

Per garantire tale dotazione di organico adeguata alle reali necessità, è stata prevista una forma istituzionalizzata di verifica e confronto all'interno del regolamento del personale dove, all'art.3, viene stabilito che: "Il Consiglio, entro il mese di maggio di ogni singolo esercizio, delibera, su proposta dell'Amministratore, la dotazione organica complessiva, avuto riguardo della struttura organizzativa adottata e dello stato di attuazione della stessa, ai costi di funzionamento ed alla individuazione di criteri entro i quali dovranno identificarsi le incidenze degli ausili esterni, del part-time, dei contratti di lavoro a tempo determinato ed il turn-over".

Il dettato di tale articolo in realtà garantisce una importante flessibilità gestionale allorché prevede di tenere conto delle concrete scelte organizzative e delle modalità di svolgimento delle attività proprie dell'Ente all'atto delle determinazioni della pianta organica. La necessità di attivare le procedure idonee all'adempimento previsto dal suddetto articolo è stata ribadita dal Collegio dei revisori, che ha comunque preso atto dello sforzo effettuato in tal senso dall'Ente. Nel corso del 1997 infatti, anche attraverso un apposito studio in merito all'analisi dei processi produttivi e dei relativi carichi di lavoro, è stata portata a termine la redazione di un documento di sintesi dove veniva determinato il fabbisogno complessivo di risorse umane. Tale documento, approvato dal Consiglio, ha permesso l'avvio delle assunzioni necessarie ed ha posto le basi per la predisposizione di un complessivo piano in merito, esaminato con le Organizzazioni sindacali e oggetto di un apposito accordo stipulato nel dicembre del 1997. Ciò è in linea anche con le raccomandazioni dell'Ufficio di controllo interno che, ribadendo la assoluta necessità di operare rispettando i vincoli di bilancio, ha ripetutamente sottolineato l'esigenza, prioritaria per l'Ente, di far fronte alle emergenze determinate dalla carenza di personale tecnico ed amministrativo ad alta qualificazione professionale. Tale Ufficio ha d'altra parte provveduto costantemente a monitorare l'attuazione del piano di cui sopra, predisponendo nel tempo anche tutta una serie di note per sollecitare tale opera di ripianamento che, in realtà, ha osservato tempi più lunghi del previsto. L'Ufficio ha inoltre sempre auspicato il miglioramento dei contenuti professionali, attraverso la riqualificazione ed il reperimento di nuove risorse da destinare all'attività di progettazione, esecuzione di opere e controllo del sistema concessorio, in funzione delle quali sono determinati i maggiori trasferimenti da parte dello Stato e tutti quelli di provenienza comunitaria e che, perciò, non possono essere trascurate a scapito dell'attività di vigilanza

e manutenzione. Tutto il sistema della vigilanza dovrebbe anzi essere riconsiderato, alla ricerca della soluzione più efficace ed economica.

Le valutazioni di merito sono state alla base delle selezioni per il reperimento di personale, non solo per le assunzioni ma anche per la riqualificazione delle risorse interne e per il rispetto dell'accordo, siglato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel dicembre 1996, che prevedeva l'assorbimento da parte dell'Ente di personale proveniente da Società appartenenti al bacino Iritecna-Fintecna. Per quanto riguarda le assunzioni obbligatorie, il Collegio rileva come sia stata disposta l'assunzione di 26 unità di 4° livello ai sensi dell'art. 13 comma 1 C.C.N.L., mentre in nessun caso risulta che l'Ente si sia avvalso del 2° comma dello stesso articolo che recita : "Lo status di coniuge o di figlio del dipendente deceduto o dichiarato inabile totale e permanente, per motivi non derivanti dal servizio, può costituire titolo di preferenza per l'assunzione". Tale comma è stato inoltre soppresso all'interno del nuovo contratto collettivo.

Altri aspetti di rilevante importanza nella gestione del personale vengono individuati nella sostanziale riduzione delle vacanze delle strutture dirigenziali negli uffici periferici e nel graduale riassorbimento del personale precario, assunto a tempo indeterminato in base al criterio della maggiore anzianità lavorativa maturata, che ha permesso di sanare delle situazioni pregresse e di sopperire alle esigenze di organico attraverso il mantenimento di professionalità ormai acquisite da tempo.

Il Collegio dei revisori ha rilevato comunque che, malgrado l'impegno profuso per garantire la funzionalità dell'Ente in merito alla qualità e quantità delle risorse umane, l'ANAS ha registrato complessivamente una riduzione dell'organico, imputabile principalmente ai pensionamenti anticipati. Va tuttavia osservato che - come evidenziato dall'Ufficio di controllo interno - le risorse finanziarie a disposizione non consentirebbero

in alcun caso di coprire la pianta organica dell'ANAS. La compatibilità tra organico e risorse disponibili è stata costantemente oggetto di attenzione da parte di tale Ufficio, il quale ha provveduto a verificare nel tempo la possibilità per l'Ente di far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione del C.C.N.L. e da tutti gli ulteriori accordi stipulati. Il recente rinnovo contrattuale pone nuovi interrogativi in merito alla tollerabilità economica, riguardo ai quali l'Ufficio non si è ancora pronunciato, in attesa di conoscere tutti gli elementi necessari per la conseguente analisi.

Altro aspetto di rilevante importanza, sottolineato dal Collegio dei revisori, riguarda la formazione del personale, che l'Ente ha perseguito, e persegue, con impegno - avvalendosi di docenti sia interni che esterni alla struttura - come peraltro già rappresentato circa l'attività svolta, ed in fase di ulteriore perfezionamento organizzativo e potenziamento, (nel presente esercizio 1999), dal menzionato "Ufficio formazione" del personale (cfr. prg. 4.2.6).

4.4 - Considerazioni ed osservazioni conclusive, circa gli effetti della trasformazione dell'Azienda di Stato nell'Ente pubblico economico, nel profilo della sua organizzazione. =

Problematiche connesse al "riordino della struttura" dell'ANAS nel quadro del nuovo riassetto della Pubblica Amministrazione =

La necessità di completezza del referto al Parlamento impone alla Corte la rappresentazione di due distinte situazioni giuridiche, tra loro coordinate e conseguenti, di cui la prima (sub A) riassume il modulo operativo seguito dall'Ente - nel rendere ragione della vigente organizzazione (di cui alla precedente partizione, prg.4.1) - nel periodo dell'attività amministrativa in esame (per gli esercizi finanziari 1995, 1996 e 1997), periodo che si è inteso denominare a «gestione intermedia», come nella "premessa"

precisato (cfr. prg.1.4, pg.15), ed in cui si inserisce un segmento temporale c.d. a "gestione straordinaria", per l'intervenuta conclusione ed approvazione "a sanatoria" dei primi due accordi di programma, relativi ai menzionati esercizi finanziari 1996 e 1997 (cfr. prg.3.3.1, pgg.70/71; e prg.3.8, pgg.166/167).

La seconda situazione giuridica (sub B) è una prospettazione "in fieri", nel rapporto collaborativo della Corte stessa, diretto a stimolare - nella sua attività del controllo che contrassegna "un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi" - le scelte che verranno definite, anche "sul piano delle decisioni legislative" (Corte cost., sent. n.29/1995, prg.11.1, cit.), nel riordino della medesima organizzazione dell'ANAS.

Per quanto di séguito precisato, intende la Corte riferirsi al migliore ed adeguato "riordino delle strutture" dell'ANAS (ex artt.9 e 100, dec. leg.vo n.112/1998) che rafforzi la sua capacità operativa, nel garantire la qualità delle opere e dei servizi della viabilità (autostradale e stradale) nazionale, uniformandosi ai "criteri di efficienza e di efficacia" ed altresì nel rispetto "del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori" (ex art.1, comma 1, legge n.415/1998).

(A). Nel richiamare quanto nella "premessa" delineato circa il quadro storico della urgenza nel provvedere al riassetto della Pubblica Amministrazione ed altresì al risanamento della finanza pubblica (a tutela degli interessi della collettività nazionale, dello Stato/comunità. cfr. prg.1.2) - riassetto e risanamento in cui andava ricondotta anche l' "alta direzione" dell'Azienda nazionale autonoma delle strade (ex art.6, legge n.59/1961) - ne dà testimonianza la stessa sequenza della intervenuta produzione legislativa.

Tale produzione ha un ordine coerente e ravvicinato - nella sua tempistica - così da incidere, nel rinnovare, sul pregresso sistema gestionale (specificamente, in materia di

opere e lavori pubblici) verificando, con la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa, la economicità degli interventi della finanza pubblica. Al riguardo, richiama la Corte, la nuova disciplina del suo modulo del controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche (la legge 14 gennaio 1994, n.20); la nuova legge quadro in materia di lavori pubblici, 11 febbraio 1994, n.109; e quindi, nel settore della viabilità nazionale, il decreto leg.vo 26 febbraio 1994, n.143, relativo alla "istituzione dell'Ente nazionale per le strade".

E' sufficiente considerare - rileva la Corte - circa l'urgenza del rinnovamento, nel dare compiutezza al menzionato quadro storico tracciato nella "premessa", con riferimento alla gestione dei lavori pubblici, in materia di opere viarie, che appena due mesi dopo l'entrata in vigore della legge di delegazione 24 dicembre 1993, n.537 (pure disponendo il Governo del maggior tempo di nove mesi per provvedere, anche "in parte qua", ex art.1, lett. b) veniva emanato il ripetuto decreto leg.vo n.143, nel febbraio 1994 (in vigore dal 2 marzo successivo).

Le problematiche inerenti agli effetti prodotti dall' "alta direzione" demandata, dalla precedente legislazione, all'Amministrazione dei lavori pubblici (in particolare, al Ministro "pro tempore", ex artt.1 e 6, legge n.59/1961) nonché alla conseguente gestione dell'Azienda di Stato, sono state dalla Corte innanzi riassunte (cfr. prg.3.3.1, pg.73 e sgg.) e troveranno ulteriore supporto, in ordine alla materia del riferire, nei successivi prg.5 (circa la revisione delle convenzioni che disciplinano le concessioni autostradali) e prg.6 (sulla gestione relativa anche all'attività negoziale trasferita dalla stessa Azienda al nuovo Ente, ex art.11, comma 5, dec. leg.vo n.143/1994, cfr. prg.3.3.1, pgg.83/84).

Pertanto, il decreto leg.vo n.143/1994 - nell'immediatezza dell'intervento di riordino del comparto della Pubblica Amministrazione, relativo alla viabilità (autostradale e stradale) nazionale - ha operato la necessaria separazione delle funzioni, dei compiti e

delle responsabilità di ordine politico (da ascrivere al Ministro ed all'Amministrazione dei lavori pubblici) dalle funzioni, dai compiti e dalle responsabilità da intestare all'Ente (con personalità giuridica di diritto pubblico) dotato di "autonomia organizzativa, amministrativa e contabile" (ex art.1, comma 1, dec. cit.).

Per quanto attiene poi al quadro di distinzione e di coordinamento dei nuovi rapporti intersoggettivi ed interorganici - in particolare, ai limiti ed ai contenuti dell' "alta vigilanza", come disciplinati dal legislatore - la Corte ne ha riferito e si è pronunciata nel precedente prg.2 (cfr. pgg.17 e segg.).

Specificamente, si è posto in evidenza come l'architettura del medesimo decreto leg.vo n.143/1994 anticipa gli stessi principi affermati successivamente - nel generale assetto di riforma della Pubblica Amministrazione - dalla legge 15 marzo 1997, n.59 ponendo la base della trasparenza nella gestione della cosa pubblica (nell'assicurare "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione", ex art.97 Cost.) nel garantire l'osservanza del ripetuto "principio della separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni" (ex art.11, comma 4 - cfr. prg.2.1, pgg.16/21).

La realtà delle situazioni giuridiche trasferite al nuovo Ente (inerenti sia al secondo settore - che attiene alla definizione di tutti i rapporti attivi e passivi che hanno fatto capo all'Azienda di Stato - e sia al terzo, che riguarda il controllo/vigilanza sulle Società concessionarie autostradali - cfr. prg.1.4, pgg.13/16) sono state rappresentate - come più volte ribadito - dalla VIII Commissione parlamentare ("Ambiente, territorio e lavori pubblici") della Camera dei deputati nelle menzionate Risoluzioni, del settembre 1995 (n.8/00006 - cfr. prg.3.3.1, pgg.75/77) ed altresì del febbraio 1997 (n.7/00078, c.d. Risoluzione VIGNI), in cui si sono evidenziate sia le cause del "sostanziale fallimento" del piano decennale, per la viabilità di grande comunicazione, di cui alla legge n.531/1982, e

sia gli indirizzi da adottare, ai fini del riassetto della materia della viabilità (autostradale e stradale) nazionale, indirizzi sia programmatici e sia operativi, in conformità delle distinte funzioni e competenze, intestati sia al Ministero dei lavori pubblici e sia all'Ente.

In particolare, nel riassumere, le cause essenziali del ripetuto fallimento gestionale vanno ricondotte nell'esercizio non conforme a legge dell' "alta direzione (si chiarisce: "dagli errori commessi da molte passate gestioni del Ministero dei lavori pubblici e dell'Anas"; dal "prevalere di logiche discrezionali"; nonché dalla "piaga della corruzione") unitamente all'assenza "di un vero e rigoroso sistema di programmazione" (con risorse finanziarie affatto inadeguate) ed ancora alla mancanza della necessaria "qualità delle progettazioni nel rispetto del paesaggio, del territorio e dell'ambiente (cfr. Ris. n.7/00078, cit.).

Nella sintesi, le menzionate cause essenziali del fallimento "de quo", traggono origine da coordinate motivazioni di ordine sia politico e sia tecnico: innanzi tutto, la commistione tra responsabilità politica e responsabilità gestionale; e quindi la inadeguatezza nella previsione delle risorse finanziarie conseguente ad insufficienza tecnica della programmazione/progettazione, nella loro inscindibile colleganza.

La ripetuta Risoluzione VIGNI, del febbraio 1997 (nel denunciare le richiamate cause essenziali, come testé riassunte, del fallimento di detto piano decennale della viabilità) traeva altresì supporto - nel quadro del riassetto della rete stradale ed autostradale dello Stato e di quella data in concessione nonché del riordino dell'ANAS - dai criteri e dai principi enunciati dalla successiva legge (c. d. BASSANINI) n.59/1997 (pubblicata nella G. Uff.le del 17 marzo 1997).

In particolare, la Risoluzione n.7/00078 del 1997, impegnava il Governo (per quanto presentemente interessa) sia per il menzionato riordino delle strutture dell'ANAS - per una "maggiore efficienza del suo apparato tecnico/amministrativo" - e sia per la

"riforma in senso federalista dello Stato" in funzione del "trasferimento alle Regioni ed enti locali di una parte consistente della viabilità stradale e delle esigenze che derivano dal riordino del sistema delle concessioni autostradali".

Ciò posto, nel concludere la prima situazione giuridica in esame - nel coordinare l'Ente la nuova legislazione (il dec. leg.vo n.143/1994) con quella preesistente, per quanto compatibile (con le leggi n.59/1961 e n.86/1986), nell'assicurare la funzionalità sia della viabilità nazionale e sia della gestione degli investimenti (in materia di opere viarie, legge n.109/1994 e succ.ve modif.ni) - veniva e viene mantenuta (come desumibile dalla precedente partizione, prg.4.1) una organizzazione dell'Ente stesso che sostanzialmente ripete, nella struttura centrale (Direzione generale) e nella periferica (Compartimenti ed Uffici speciali), l'organizzazione in vigore nella cessata Azienda di Stato. Il che, ad avviso della Corte, ha la sua ragionevolezza nella presente fase evolutiva - di definizione della estensione e della qualificazione delle competenze e del conseguente assetto della organizzazione dell'Ente - in conformità della legislazione di riforma della Pubblica Amministrazione.

Si è già preliminarmente affermato, nel concludere le considerazioni introduttive (cfr. prg. 1.4, pg.13) - circa la vigente organizzazione dell'Ente (e della necessaria soppressione dell'Azienda di Stato) - come la presente gestione dell'ANAS, assuma la connotazione finalistica ed essenziale di "gestione intermedia" preordinata nella sua valutazione unitaria, al **risanamento** "dei rapporti attivi e passivi trasferiti" dall'Azienda di Stato (cfr. prg. 3.3.1, pgg.102/104) e ciò nel quadro del **riordino** dell'Ente stesso, da definirsi nell'anno 1999, secondo la previsione legislativa di cui alla ripetuta legge n.59/1997 e succ.ve modif.ni (ex articoli 1,3,7,11 e 14 cit).

(B). Ciò posto, come desumibile dalla riferita situazione giuridica, circa la gestione degli investimenti nella realizzazione di opere inerenti alla viabilità nazionale - situazione giuridica trasferita all'Ente dalla conclusa attività dell'Azienda di Stato - mentre si confermano pure le considerazioni affermate e ribadite dalla giurisprudenza del controllo della Corte dei conti (dalle stesse Sezioni riunite, più che decennale) in ordine alle cause di deviazione dai principi di legittimità, di legalità e quindi di economicità in materia di opere e lavori pubblici, dette considerazioni impongono alla Corte medesima le conseguenti riflessioni nella prospettazione delle scelte, circa la nuova organizzazione dell'Ente ANAS, nelle competenti sedi di Governo e delle relative Commissioni parlamentari (ex articoli 6 ed 11, comma 2, legge n.59/1997).

Scelte quindi da determinare - in merito al menzionato "riordino degli uffici e delle strutture centrali e periferiche, nonché degli organi collegiali" dell'Ente (ex artt.9 e 100, dec. leg.vo n.112/1998) nello svolgimento di funzioni e compiti a detto Ente ascritti (ex art.2, dec. leg.vo n.143/1994; e art.98, dec. leg.vo n.112 cit.) - scelte da definire secondo le garanzie del procedimento dal legislatore delineato (ex articoli 1 - comma 4, lett. b - e 6, legge n.59/1997; ed art.1, comma 4, legge 16 giugno 1998, n.191) ed a cui la Corte (dall'esame della riferita situazione giuridica) rappresenta le ripetute considerazioni coerenti alla propria giurisprudenza del controllo. Questo - nella conseguente situazione giuridica, "in fieri" - e come precisato dalla Corte costituzionale, viene altresì a "configurarsi essenzialmente come un controllo di carattere empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro realizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa" (cfr. Corte cost., sent. 335/1995, prg.4, cit.).

Tanto premesso, rileva la Corte, nel rafforzare l' "apparato tecnico/amministrativo" dell'ANAS secondo gli indirizzi della stessa Commissione parlamentare (Ris. n.7/00078, cit.) - pur "nell'ambito del processo di riforma in senso federalista dello Stato" - vanno evitati i trascorsi errori di codipendenza e/o di trasferimento delle strutture tecniche (come per i provveditorati regionali alle opere pubbliche e per gli uffici del genio civile a competenza generale), di cui al D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8 (ex art.12), privando quindi l'apparato dello Stato, nella unitarietà delle sue funzioni e dei suoi compiti, in materia di opere e lavori pubblici, di capacità progettuale, previsionale, di coerenza tra programmazione e finanziamenti.

Il che sarebbe ben grave in ordine alla migliore funzionalità dell'intero settore della viabilità stradale ed autostradale nazionale, "costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli stati limitrofi" (ex art.98, dec. leg.vo n.112/1998).

Le Sezioni riunite della Corte in sede di decisione e relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, hanno ripetutamente denunciato, quale causa prevalente della illegittima gestione della finanza pubblica, quella delle carenze progettuali da cui nascono essenzialmente le esigenze delle integrazioni in corso d'opera, delle c.d. perizie di varianti tecniche e suppletive (cfr. Decisione e Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, per l'eserc. fin. 1996 - Vol. I, Cap.X, pg.443 e sgg. -; e risalendo nel tempo eserc. fin. 1998, Vol. I, pgg.402 e 403 e Vol. II, pgg.368 e 369; per l'eserc. fin. 1987, Vol. I, pg.446, e Vol. II, pgg.368 e 369).

Pertanto, il perseguire il pubblico interesse nel preordinare le garanzie della legittimità e della economicità della spesa pubblica - nell'elaborare la programmazione e la progettazione ed altresì nella esecuzione e nella manutenzione delle grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale (ex art.1, comma 4, lett. b, legge n.59/1997

e art.98, comma 1, lett. a, dec. leg.vo 112/1998) - necessita, ad avviso della Corte, adeguare e potenziare sia la struttura centrale e sia quella periferica dell'ANAS nonché gli stessi organi collegiali, come di séguito dichiarato, nel successivo prg.6.

Tale pianificazione trae il supporto - ai fini della operatività e del medesimo riordino dell'attuale organizzazione dell'Ente - da una rivisitazione della vigente legislazione.

Al riguardo, va adeguatamente riconsiderata la legislazione dell'ANAS che disciplina specificamente la struttura periferica, in una coordinata visualità con la nuova legislazione in materia di lavori pubblici - la legge n.415/1998 ed altresì l'emanando regolamento di attuazione della medesima legge - legislazione dell'ANAS con particolare riferimento agli organi collegiali che devono operare presso i singoli Compartimenti della viabilità, i Comitati tecnici/amministrativi ridisciplinati dall'art.12 della legge n.86/1986. tuttora in vigore.

Anche in ordine alla necessità funzionale di detti Comitati lo statuto dell'Ente si rileva particolarmente carente e la cui valenza operativa, di detti Comitati, è di peculiare rilevanza ai fini dei pareri da rendere circa la gestione degli investimenti di competenza dei Compartimenti stessi, competenza propria e/o delegata dall'Amministratore (ex art.11. statuto).

Pertanto, rileva la Corte, la partecipazione dell' "avvocato distrettuale dello Stato o di un suo delegato" nella composizione dei Comitati tecnici-amministrativi si rende necessaria, "ex lege", ai fini della legittimità e della regolarità dei pareri normativamente richiesti dai medesimi Organi collegiali (ex comma secondo, art.12, cit.).

Peraltro, considera la Corte, a detti Comitati tecnici/amministrativi operanti presso i Compartimenti potrebbe intestarsi la competenza ad esprimere pareri - in conformità del combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art.6 della legge n.415/1998 - in

materia di lavori pubblici, di importo inferiore a 25 milioni di ECU, per opere viarie di competenza delle regioni ovvero degli enti locali (per quanto chiarito nel successivo prg.6).

Invero, diversa è la situazione nell'accorpere competenze alla struttura tecnica nazionale (che mantiene la sua unitaria funzionalità operativa) - anzi questa rafforzando nel rendere, nella stessa "riforma organizzativa dell'ANAS... una maggiore efficienza del suo apparato tecnico/amministrativo" (cfr. la c.d. Risoluzione VIGNI, n.7/00078 - alleg. n.5) - situazione quindi ben diversa dall'incidere sulla medesima struttura tecnica nazionale, sulla sua stessa efficienza, con interventi di codipendenza ovvero di trasferimento di dette strutture tecniche nazionali decentrate operanti sull'intero territorio nazionale.

Anche nella proiezione di tale finalità - circa la formazione, l'aggiornamento e la specializzazione del personale ANAS - è stato istituito nel 1996 e viene potenziato nella sua funzionalità l' "Ufficio formazione", di cui alla precedente partizione (cfr. prg.4.2.6).

In materia di verifica circa la legittimità e la regolarità nella esecuzione dei lavori inerenti alla viabilità - di competenza sia della Direzione generale e sia dei Compartimenti - dall'affidamento dei medesimi lavori alle imprese, al relativo stato di avanzamento di detti lavori sino alla realizzazione delle opere programmate (ovvero alla compiuta manutenzione ordinaria e straordinaria della stessa viabilità nazionale) provvede essenzialmente l'Ufficio di controllo interno - come innanzi riferito - con il menzionato sistema informatizzato di rilevazione e certificazione dello stato di avanzamento dei lavori (denominato SIL), sino alla loro conclusione (cfr. prg.2.6, pg.46). Tale sistema, il cui funzionamento risale all'anno 1997, ha raggiunto la elaborazione a regime dei dati necessari alle rilevazioni di controllo (costi e tempistica) nella esecuzione delle opere di nuovo impianto, nell'anno 1998 (cfr. successivo prg.6).